

La Declaración de Pamplona:

Una nueva etapa en el control externo de los fondos públicos en España

I. LAS CONFERENCIAS DE PRESIDENTES DE ÓRGANOS RESPONSABLES DEL CONTROL EXTERNO DE LOS FONDOS PÚBLICOS DE UN MISMO ESTADO

Las Conferencias o reuniones de Presidentes de Órganos de Control Externo de niveles inferiores a los estatales están dando excelentes frutos en otros países. En Alemania¹, por ejemplo, la Conferencia Permanente de Presidentes en la que se agrupan todos los órganos responsables del control de la gestión de los fondos públicos alemanes ha sido un elemento imprescindible para mejorar en el control de dichos fondos así como en mantener unas estrechas y fructíferas relaciones con el Tribunal Federal de Cuentas alemán, relaciones que en un momento dado no dejaron de estar exentas de ciertas dificultades. “La Parte II de la Ley Orgánica de Principios Presupuestarios de 19 de agosto de 1969 establece que si la fiscalización o las comprobaciones in situ competen a varios Tribunales de Cuentas, éstos se informarán recíprocamente sobre la planificación y los resultados de su trabajo fiscalizador”. Por ello, a menudo los Presidentes de estos Tribunales, se reúnen para discutir cuestiones y asuntos de interés común en el seno de la denominada “Conferencia Permanente de Presidentes”. En estas reuniones suelen tratarse asuntos relacionados con el derecho presupuestario, los impuestos, las obras públicas cofinanciadas, etc..., que afectan a la labor realizada por el Tribunal Federal de Cuentas y a los Tribunal de Cuentas de los Länders²”.

Teniendo siempre en cuenta las importantes diferencias entre los órganos de control autonómicos españoles y los órganos de control de los Länders, podemos afirmar que quizá sería conveniente fijarnos en como estos últimos y el Tribunal Federal de Cuentas de Alemania han establecido diferentes cauces y mecanismos de cooperación y colaboración que en la actualidad están funcionando de manera eficaz y fructífera.

Desde diferentes foros universitarios³, se ha propuesto que con la finalidad de mejorar las relaciones entre los órganos responsables del control externo de los

¹ D. Engels. Conferencia sobre el control del sector público en Alemania. Curso de verano de El Escorial, 2002.

^{2 y 3} P. Jiménez Rius. *Hacia un modelo ideal de Entidad Fiscalizadora Superior para el siglo XXI*. (Tesis doctoral. Universidad Pontificia de Comillas, 2006).

fondos públicos parecía conveniente abogar por la creación de una Comisión Mixta permanente Tribunal de Cuentas-Órganos de Control Externo, similar a la Conferencia de Presidentes de Alemania. Esta Comisión sería el foro idóneo para que el Tribunal de Cuentas y los Órganos de Control Externo, de una manera cordial, pusieran en común los problemas que les preocupan y buscaran soluciones conjuntas a los mismos. La voluntad de los Presidentes de dichos organismos, la apertura de miras y el deseo de mejorar en el control de las finanzas públicas sería la clave para garantizar el éxito de esta Comisión.

Este órgano de colaboración ya se ha constituido, no como una Comisión mixta sino como una Conferencia de Presidentes autonómicos. Efectivamente, hace tan sólo unos meses se ha creado en nuestro país, la Conferencia de Presidentes de Órganos de Control Externo (en adelante, OCEX) de España. La creación de este ente es un signo más de que “la experiencia común nos beneficia a todos”⁴. En el mundo globalizado de hoy en día, la experiencia de otras Entidades Fiscalizadoras Superiores (en adelante, EFS) en determinados campos o materias puede beneficiar a otras, y viceversa. Desde este foro, deseamos que la Conferencia de Presidentes de OCEX de España recoja tantos frutos, si no más, que su homóloga alemana.

No obstante, parece que sería beneficioso para todos los entes responsables del control externo de los fondos públicos de España que en esta Conferencia se dejara participar o formar parte de la misma al Tribunal de Cuentas. Los retos, los problemas y

las dificultades a las que deben hacer frente los Órganos de Control autonómicos y el Tribunal de Cuentas de España son muy similares.

II. EL CONTROL DE LOS FONDOS PÚBLICOS EN ESPAÑA: LA SITUACIÓN DE HECHO

Con relación al control externo de los fondos y la gestión pública, la Constitución de 1978 únicamente señala, en su artículo 136, que el Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y la gestión económica del Estado, así como del sector público, y en el artículo 153 que el control económico y presupuestario de las Comunidades Autónomas le corresponde también al Tribunal de Cuentas.

En efecto, la Constitución de 1978 no contempló la existencia de OCEX en las Comunidades Autónomas. La Jurisprudencia y el desarrollo del denominado “Estado de las Autonomías” dieron lugar a que en muchas de ellas se crearan y, se sigan creando en la actualidad, órganos específicos encargados de fiscalizar el correspondiente sector público autonómico. En consecuencia, el control externo de los fondos públicos españoles se realiza por el propio Tribunal de Cuentas y por los OCEX de algunas Comunidades Autónomas.

Hasta el momento, se han creado OCEX en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Illes Balears, Comunidad de Madrid, Navarra, País Vasco y el Principado de Asturias⁵.

En el análisis de estos órganos se observan algunas similitudes pero también algunas diferencias

⁴Declaración de Lima sobre las líneas básicas de fiscalización.

⁵Ley 1/1988, de 5 de febrero, de creación del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas; Ley 6/1984, de 5 de marzo de regulación de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña; Ley 6/1985, de 24 de junio de regulación del Consejo de Cuentas de Galicia; Ley 1/1988, de 17 marzo de creación y regulación de la Cámara de Cuentas de Andalucía; Ley 6/1985, de 11 de mayo de regulación de la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana; Ley 10/2001, de 18 de junio de creación de la Cámara de Cuentas de Aragón; Ley 5/1993, de 27 de diciembre de regulación de la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha; Ley 4/1989, de 2 de mayo de creación de la Audiencia de Cuentas de Canarias; Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre normas reguladoras de la Cámara de Comptos de Navarra; Ley 1/1987, de 18 de febrero, de regulación de la Sindicatura de Cuentas de las Illes Balears; Ley 11/1999, de 29 de abril normas reguladoras de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid; Ley 2/2002, de 9 de abril normas reguladoras del Consejo de Cuentas de Castilla y León.



que han sido puestas de manifiesto en excelentes artículos⁶ publicados en esta Revista, y que fundamentalmente obedecen a la autonomía de las Comunidades Autónomas de crear sus propios órganos de control.

Ante esta proliferación de OCEX en las diferentes Comunidades Autónomas se reputa cada día más necesaria una exhaustiva y vigente regulación de las relaciones entre éstos y entre éstos y el Tribunal de Cuentas de España. En la actualidad, las relaciones se regulan de manera muy sucinta en el artículo 29 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas que pretende evitar que la concurrencia de competencias fiscalizadoras entre el Tribunal y los OCEX genere distorsiones y duplicidades y que consideró necesario el establecimiento de mecanismos de coordinación.

Sin embargo, dicho precepto ha quedado obsoleto y es insuficiente porque, entre otros aspectos, no concreta los instrumentos de coordinación. La realidad jurídica y social en la que fue redactado ha cambiado y evolucionado de tal manera que exige una modificación del mismo. Esta nueva redacción

debería en todo caso respetar los principios de soberanía del Tribunal de Cuentas, de territorialidad y de concurrencia de competencias. Asimismo, el legislador del siglo XXI debería tener en cuenta, entre otros, los siguientes aspectos:

- la posibilidad de regular esta coordinación y cooperación a través de convenios o acuerdos a partir de los cuales se establezcan los programas, las técnicas y los criterios de fiscalización comunes al Tribunal y a los Órganos de Control Externo.
- la potenciación de las denominadas “fiscalizaciones horizontales”.
- el proceso de transferencias del Estado a las Comunidades Autónomas.
- la continua creación de OCEX en las Comunidades Autónomas.
- la necesidad de buscar soluciones en caso de lagunas o de concurrencia de competencias fiscalizadoras del Tribunal y de los Órganos de Control Externo.
- la asunción de competencias en materia de Corporaciones Locales por parte de los algunos Órganos de Control Externo.

⁶J. Hernández Fernández. Estudio comparativo de los informes de fiscalización elaborados por los órganos técnicos de control externo: especial referencia a los entes territoriales. 1996.

- la homogeneización del tratamiento de los resultados derivados de fiscalizaciones conjuntas.
- la intervención de los OCEX en la instrucción de los procedimientos de enjuiciamiento contable y en su relación con el Ministerio Fiscal del Tribunal de Cuentas.

Los OCEX no son órganos homogéneos como tampoco lo son las Comunidades Autónomas en las que están ubicados. Todo ello hace más compleja las relaciones entre los OCEX y el propio Tribunal de Cuentas. Por eso debe existir una filosofía común a todos ellos. La concreción de métodos, técnicas e instrumentos de coordinación y cooperación entre el Tribunal y los OCEX se reputa cada día más imprescindible, entre otros motivos, por el hecho de evitar un tratamiento desigual a las Comunidades Autónomas que tienen OCEX frente a las que no lo tienen.

Y, lo mismo puede predicarse de la relación de los OCEX entre sí. Estas relaciones no están expresamente contempladas en una normativa específica. Sin embargo, conviene no olvidar que el artículo 103 de la CE y los artículos 3 y 4 de la Ley 30/92, que son de completa aplicación a las instituciones de control de las que venimos hablando, expresamente regulan los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con pleno sometimiento a la CE, a la ley y al Derecho, así como los principios de buena fe y confianza legítima, de cooperación y colaboración, entre otros.

Quizá el ámbito competencial de los OCEX se ejerce sobre realidades territoriales distintas por lo que entre ellos no surgen posibles problemas de solapamientos o duplicidades. Sin embargo, sus funciones y algunos problemas a los que se enfrentan son idénticos, por ello, la experiencia de un Órgano de Control Externo puede ser útil para los demás, y por supuesto, también para el Tribunal de Cuentas. De ahí se deduce que la coordinación y cooperación entre todos los órganos responsables del control de los fondos y gestión pública de España es un elemento imprescindible para la eficacia y desarrollo de la función democrática de control.

En 1996, en el V Encuentro Técnico de los Órganos de Control Externo, organizado por la Audiencia de Cuentas de Canarias y por la Comisión de Formación de los Órganos de Control Externo, se señaló que la coordinación y colaboración entre los OCEX constituye un principio básico de actuación al objeto de evitar duplicidades de intervenciones, irracionalidad en la utilización de fondos públicos y sensación de exceso de control. Esta coordinación podría concretarse en áreas como la elaboración de técnicas de actuación, la realización de fiscalizaciones conjuntas sobre áreas de común interés, el intercambio de información y comunicación de resultados y el desarrollo de normas para actuaciones de naturaleza operativa.

Lo cierto es que el ámbito fiscalizador español es muy amplio y hay trabajo para todos. El Presidente del Tribunal de Cuentas de España, Don Ubaldo Nieto, ha señalado que “es necesario que en España existe una red de controles eficiente, no obstante no debe olvidarse que el Tribunal de Cuentas y los OCEX dependen de instituciones parlamentarias distintas por lo que la cooperación institucional se recluta compleja. Por ello, debe existir una cooperación integradora de los controles en España”. Asimismo, el Presidente considera que “es necesario relocalizar los controles atendiendo a sus ámbitos propios y a sus ámbitos compartidos, y es en estos últimos donde surge el problema de la cooperación y de la colaboración”. El Presidente ha subrayado también que “es su deseo que los órganos responsables del control externo de España se incorporen al proceso integrador, descentralizador y de globalización que está emergiendo”.

Carril Bermúdez ha señalado que “en la actualidad no existe la coordinación necesaria entre los diferentes órganos de control, situación que conduce la mayoría de las ocasiones a la existencia de duplicidades y la proliferación de controles innecesarios que obviamente afectan negativamente la gestión”. Por ello, sigue señalando este autor, que “cabe formular con urgente necesidad un replanteamiento del marco de relaciones actuales, con las

modificaciones normativas que procedan, de las actuaciones necesarias que faciliten una mayor aproximación entre los órganos de control externo e interno”. Este mismo autor continúa señalando que “la situación actual del control de la actividad del sector público parte de una normativa de carácter económico-financiero que no ha sabido ajustarse plenamente con la necesaria flexibilidad a los cambios de naturaleza tecnológica social y económica producidos en las últimas décadas. La acción de controlar supone evaluar, medir y en última instancia vigilar que la gestión se ajusta no sólo a la legalidad vigente, tal como era tradicional, sino que hoy en día los ciudadanos exigen que se incida en el control de economicidad y oportunidad de los gastos que financian. Si a esta circunstancia se une la nueva configuración del sector público tanto a nivel territorial como institucional... tendremos una idea aproximada del necesario replanteamiento del marco jurídico y no sólo de la actividad económica del sector público sino también de los órganos de control tanto a nivel organizativo como relacional”⁷.

Terminamos este apartado con una breve reflexión de don Juan Velarde Fuertes sobre esta materia que se refiere a que “si se consigue, evitando recelos, sustituyendo prioridades que a nada conducen por colaboración respetuosa con toda la rica variedad regional española, puede lograrse una etapa muy fructífera en el panorama del control de los aspectos financieros del sector público”⁸.

III. LA DECLARACIÓN DE PAMPLONA

A mediados del mes de octubre del año 2006, en Pamplona, tuvo lugar la primera reunión de la recién creada Conferencia de Presidentes de los OCEX de España. En dicho encuentro, los Presidentes de todos los OCEX autonómicos de España aprobaron la denominada “Declaración de Pamplona”, declaración en la que se expone la opinión de dichos Presidentes sobre la situación actual del control de los fondos públicos en nuestro país, y que a continuación pasamos a comentar.

Antes de entrar a comentar el contenido de esta Declaración, parece conveniente advertir que las afirmaciones contenidas en la misma están en la línea previamente dibujada por las EFS más avanzadas del mundo, como son las Entidades norteamericana, canadiense, británica, sueca, alemana y francesa, entre otras. Ciertamente es también que esta Declaración no hace otra cosa sino plasmar la línea filosófica trazada por algunos Órganos de Control autonómicos y por el Tribunal de Cuentas de España en los últimos tiempos.

a) Fiscalizaciones operativas

En efecto, del mismo modo que las EFS más avanzadas del mundo, en la Declaración de Pamplona, los representantes de los órganos autonómicos de control comentan que “han reiterado en muchas ocasiones la conveniencia de complementar la fiscalización financiera para adentrarnos en el análisis de la eficacia, en el convencimiento de que los ciudadanos del siglo XXI demandan a las administraciones que cada euro recaudado se gestione de la mejor manera posible. Estamos convencidos –señalan los mencionados representantes– de que la eficacia en la gestión pública es un reto fundamental para unas administraciones con recursos siempre limitados y en el futuro próximo dicho análisis debe ser un reto clave para los OCEX. Sin embargo, para poder afrontar ese objetivo es necesario que las políticas presupuestarias de las Administraciones incluyan objetivos más concretos e indicadores, sin los cuales es difícil el posterior análisis de eficacia. Por lo tanto, hacemos un llamamiento tanto a los responsables de las Administraciones como a los legisladores para avanzar hacia un modelo presupuestario con

⁷ R. Carril Bermúdez. “Relaciones interadministrativas entre órganos de control interno e externo”. Revista de *Auditoría Pública*. Núm.8. Enero 1997. Pp.53-57.

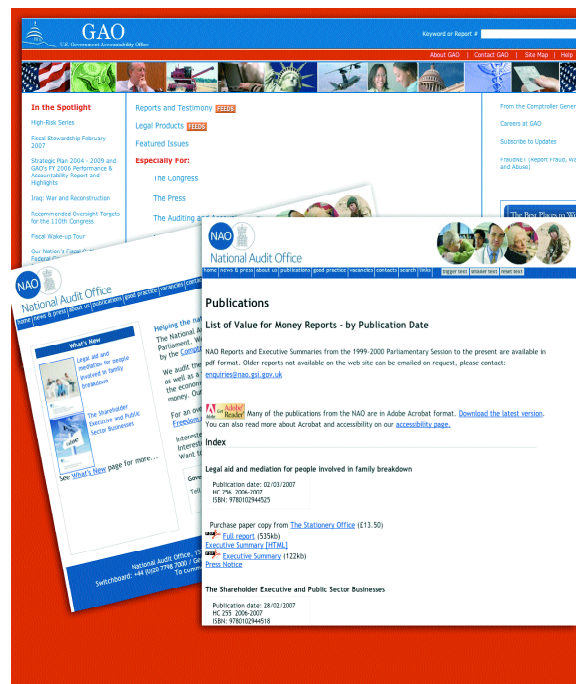
⁸ J. Velarde Fuentes. “Evolución y futuro del Tribunal de Cuentas”. Revista de *Auditoría Pública*. Núm. 27. Septiembre 2002. Pp. 18-21.

objetivos e indicadores claros, que nos permita pronunciarnos sobre la eficacia de la gestión pública”.

En este mismo sentido se vienen pronunciando otras EFS al proponer la necesidad de no quedarse únicamente en la realización de fiscalizaciones financieras o de legalidad sino de impulsar las fiscalizaciones operativas. Entidades Fiscalizadoras como la Government Accountability Office de los Estados Unidos (en adelante, GAO), la Nacional Audit Office de Gran Bretaña, la Office of the Auditor General de Canadá o la recientemente creada Swedish Nacional Audit Office realizan tanto fiscalizaciones financieras como operativas, asignando más medios y dando quizá más importancia a estas últimas por los excelentes resultados que de las mismas obtienen. Estas Entidades entienden que a través de las fiscalizaciones operativas se puede analizar si los fondos públicos se han gestionado de una manera inteligente, eficaz y eficiente.

Así, por ejemplo, la GAO viene realizando este tipo de fiscalizaciones desde los años setenta cuando con el Contralor General Elmer Staats (1966-1981)⁹ se controlaban no sólo los gastos que suponían determinados programas federales sino también “la administración, el coste, los resultados y los beneficios reportados a la sociedad norteamericana. En definitiva, comenzó a examinar las tres “E”: la eficiencia, la eficacia y la economía de los programas federales¹⁰”. Posteriormente, en la etapa del Contralor C. Bowsher (1981-1996), este tipo de fiscalizaciones se consolidaron y alcanzaron un prestigio y esplendor en toda Norteamérica.¹¹

Por su parte, la Nacional Audit británica tiene como fin último “ayudar a la nación a gestionar y



ejecutar los fondos públicos de manera inteligente”¹². Y, este fin únicamente puede lograrse si se realizan además de las tradicionales fiscalizaciones financieras, fiscalizaciones operativas o lo que los ingleses denominan “Value for Money Audit”. Desde la aprobación de la Ley de la Oficina Nacional de Auditoría de 1983, la National Audit Office está capacitada para realizar además de las tradicionales fiscalizaciones financieras, fiscalizaciones de este otro tipo en la que examina si los entes auditados han ejecutado los créditos presupuestarios y han realizado las actividades que tienen encomendadas conforme a la normativa vigente y a los principios de eficiencia, eficacia y economía¹³. En estas fiscalizaciones se sugieren ideas para la mejo-

⁹ URL<<http://www.gao.gov> Introduction to GAO history. The modern General Accounting Office: The move to program evaluation and providing increased services to Congress.

¹⁰ P. Jiménez Rius. *Hacia un modelo ideal de Entidad Fiscalizadora Superior para el siglo XXI* (Tesis doctoral. Universidad Pontificia de Comillas, 2006).

¹¹ C. Bowsher. *General Accounting office 75th years, 1921-1996*. Washington D.C.: U.S. General Accounting Office. Septiembre 1996.

¹² URL<<http://www.nao.org.uk/about/vmv.htm>. “About us: vision, mission and values”. Consulta. 7 de septiembre de 2001.

¹³ National Audit Office: *Annual Report 2003*. Londres.

ra de los servicios públicos británicos. La National Audit Office suele presentar al Parlamento alrededor de unos 60 informes de fiscalizaciones operativas cada año. A través de las mismas, la National Audit Office fiscaliza una gran multitud de áreas, desde el funcionamiento de todo el sistema judicial penal inglés hasta los más importantes contratos administrativos adjudicados por el Ministro de Defensa¹⁴.

En Alemania, a pesar de la importancia indiscutible que se concede a la auditoría de regularidad, la auditoría operacional constituye de modo creciente el centro de las actividades de fiscalización que realiza el Tribunal Federal de Cuentas de la República Federal de Alemania. Ello se manifiesta particularmente en una más intensa asesoría de los organismos públicos y de los órganos legislativos en la elaboración del presupuesto anual. El Tribunal Federal de Cuentas toma parte en las negociaciones del Ministro Federal de Hacienda con los otros jefes de carteras sobre las previsiones presupuestarias de los ministerios y puede tomar la palabra en cualquier momento. De este modo, los resultados obtenidos en auditorías efectuadas por el Tribunal Federal de Cuentas pueden ser puestos en práctica de inmediato al elaborar el nuevo presupuesto. Así, los resultados de auditorías operacionales pueden influir directamente en la toma de decisiones de los órganos competentes en los casos de proyectos de ley relevantes y de diversos programas importantes en el plano financiero¹⁵. En las fiscalizaciones operativas realizadas por el Tribunal Federal de Cuentas se comprueba si el ente auditado ha respetado los principios de eficiencia, eficacia y economía. Los auditores prestan una atención especial a los recursos humanos involucrados en la

gestión del ente auditado y a la eficacia de su gestión financiera. En estas fiscalizaciones se comprueba si se han obtenido y a qué coste los objetivos inicialmente fijados¹⁶.

En definitiva, analizada la declaración de voluntad de los OCEX en Pamplona y las tendencias internacionales, parece de sentido común que la realización de fiscalizaciones operativas en nuestro país debería ser muy pronto una realidad.

b) La gestión de personal

En la Declaración de Pamplona se afirma también que “otro de los aspectos en los que las instituciones autonómicas de control queremos incidir es la gestión de personal. Teniendo en cuenta que estamos hablando del activo más importante de las instituciones, creemos que hay que adaptar dicha gestión a las exigencias de los nuevos tiempos, lo que exige potenciar la motivación y la formación de los empleados públicos, estableciendo también objetivos ligados a las retribuciones. En definitiva, haciendo que el buen trabajo y la mejor disposición puedan premiarse también en las administraciones, aumentando de esa manera el estímulo hacia el buen hacer que debe caracterizar la labor de las instituciones públicas”.

La gestión, promoción y motivación del personal de las EFS ha sido desde hace ya muchas décadas una constante preocupación de los dirigentes de estas Entidades. El actual Contralor de la GAO de los Estados Unidos, D. Walter (1998-2006)¹⁷ considera al personal como uno de los tres elementos esenciales de toda entidad fiscalizadora. Por este motivo, al poco tiempo de comenzar su andadura en la Entidad, reorganizó a todo el personal para que trabajaran de un modo más eficaz y aprobó el “Plan estratégico del capital humano”, plan

¹⁴ National Audit Office: *Key performance information*. Londres.

¹⁵ Bundesrechnungshof: *Valor e importancia de la auditoría operacional de los gastos públicos*. Bonn, 1983. (SP83).

¹⁶ Bundesrechnungshof: *La institución federal de control y las oficinas regionales de fiscalización*. Bonn: Ed. 2002.

¹⁷ D.M. Walker. “Shared values and future visions”. *Washington D.C.: International Journal Government Auditing*. Abril 1999. URL<http://www.gao.gov/about/history/gaohistory_present.htm. “Introduction to GAO history: David M.D.Walker: Supporting Congress and making GAO a model organization for the Government, 1998 to present”.

que ha estado vigente en los ejercicios 2004 a 2006¹⁸. Walter afirma que un empleo racional, inteligente y eficaz de los medios personales y materiales supone y garantiza: a) unos mejores informes; b) una mayor satisfacción e incentivo en el personal; c) un buen ejemplo a seguir por otras Administraciones y entes gestores de fondos públicos; y, d) un camino a seguir por otras Entidades fiscalizadoras Superiores extranjeras¹⁹.

Otras muchas EFS han tomado medidas no solo para seleccionar al mejor personal sino para mantenerlo motivado de modo que el trabajo de la Entidad no se vea perjudicado por este elemento. A estos efectos, EFS como las anteriormente mencionadas han dictado códigos éticos, normas y procedimientos de promoción de su personal, etc... Por ello, no parece descabellado que los firmantes de la Declaración de Pamplona expresen su preocupación por este elemento personal de los entes responsables del control de los fondos públicos, elemento esencial para el adecuado y eficaz funcionamiento de los mismos.

c) Las áreas de alto riesgo

Siguiendo, en cierta manera, una costumbre de las EFS anglosajonas, los OCEX han querido seleccionar y conceder una cierta importancia a las denominadas “áreas de riesgo”.

En concreto, en la Declaración de Pamplona se señala que “a la hora de fijar los criterios de fiscalización, los responsables de las instituciones autonómicas de control externo creemos recomendable priorizar las áreas más importantes desde el punto de vista presupuestario, como salud o educación, sin olvidar otras relacionadas con el bienestar social y, por supuesto, prestando especial atención a las consideradas “áreas de riesgo”, como subvenciones, obras públicas o urbanismo²⁰.”

En cierto modo, el origen de estas “áreas de riesgo²¹” se lo debemos al Contralor Charles Bowsher, que durante su mandato en la GAO, en los años noventa, seleccionó las primeras áreas de este tipo (“High risk series”) y que han sido controladas, revisadas y actualizadas hasta hoy día²². La selección de estas áreas se ha extendido a otras muchas

¹⁸ y ¹⁹ U.S. General Accounting Office: The human capital strategic Plan. Fiscal years 2004-2006. Washington D.C.

²⁰ En la Declaración de Pamplona se amplía esta idea con las siguientes manifestaciones: “En materia de subvenciones, debemos apostar por una fiscalización que no solamente incluya la verificación de la tramitación administrativa, el reflejo presupuestario y la justificación de la actividad subvencionada, sino también su impacto en la sociedad y en los objetivos para los que fue concedida. De esta forma, consideramos que aportaremos una información clave sobre la eficacia de esas transferencias, lo que podría servir para la valoración de posteriores convocatorias.

Las obras públicas es otra de las clásicas “áreas de riesgo” que debe ser objetivo de análisis por parte de los órganos autonómicos de control externo. En algunos casos, puede ser conveniente acudir a colaboradores externos que apoyen el trabajo del auditor, aportando dictámenes técnicos sobre precios o calidad de materiales que permitirán un análisis mucho más completo de la gestión de la obra pública.

Respecto al urbanismo, los recientes escándalos por comportamientos irregulares en algunos ayuntamientos no hacen sino confirmar la necesidad de potenciar las auditorías urbanísticas en el marco del análisis del sector local. Dicho objetivo, no obstante, exige una adecuada formación de los auditores públicos teniendo en cuenta que el riesgo en este tipo de auditorías está principalmente en lo que queda fuera de la documentación y las cuentas analizadas”.

²¹ “High Risk Areas Series” (OCG-95 1 y 2). Washington D.C. 1995.

²² U.S. General Accounting Office: *High Risk Areas* (HR-99-1). Washington D.C.: 1999.

URL<<http://www.gao.gov>. “Refining the focus”.

U. S. General Accounting Office: *Comptroller General David M. Walter remarks at the release of GAO’s 2005 high risk update*. Washington D.C.: Enero 2005.

URL<<http://www.gao.gov>. “Determining management”.

URL<<http://www.gao.gov>. “Removing high-risk designation”.

D. M. Walker. *Remarks at the release of GAO’s 2005 High Risk update*. Washington D.C.: General Accounting Office. Enero 2005.

EFS, fundamentalmente por el éxito que las mismas han proporcionado para lograr un mejor control de los fondos públicos. Esta es, pues, otra excelente idea ha incluir en una Declaración como la de Pamplona.

d) Un papel imprescindible para las EFS y los OCEX: la modernización de las Administraciones Públicas

En la Declaración de Pamplona se afirma que “las instituciones autonómicas de control deberán afrontar otros retos si quieren responder a las demandas de la sociedad y convertirse en puntas de lanza en la modernización de las administraciones”.

En esta misma línea, el actual Contralor de la GAO, D. Walter (1998-2006)²³ ha señalado en numerosas ocasiones que su Entidad tiene una triple misión que cumplir: a) Colaborar con otros organismos e instituciones nacionales e internacionales para erradicar la corrupción; b) Lograr que toda la Administración Pública Federal funcione mejor y de acuerdo con los principios de legalidad, eficiencia, eficacia y economía; c) Colaborar en redefinir el papel de la Administración Pública en el nuevo siglo XXI²⁴.

Por su parte, y ya desde 1952, el Presidente del Tribunal Federal de Cuentas de Alemania tiene atribuida una responsabilidad adicional al haber sido nombrado “Comisario Federal para la eficacia en la Administración Pública alemana”. En el cumplimiento de esta misión, el Comisario debe analizar y valorar si la Administración Federal ejecuta las políticas públicas adecuadamente y gestiona los bienes y servicios públicos de manera eficiente. El Parlamento alemán también puede solicitar al Comisario la elaboración de determinados informes relacionados con la eficacia de la Administración federal.

La moderna idea de que las EFS pueden colaborar en la modernización de las Administraciones Públicas exige un esfuerzo a estas Entidades de apertura de miras y de profunda reflexión acerca de las funciones que tienen encomendada para que la función democrática de control se haga realidad en todo Estado Democrático y Social de Derecho. Los dirigentes de las EFS más avanzadas del mundo son conscientes de ello. Los firmantes de la Declaración de Pamplona también parecen haber tomado conciencia de ello, ahora sólo les queda poner en práctica esta excelente idea.

e) Equipos multidisciplinarios

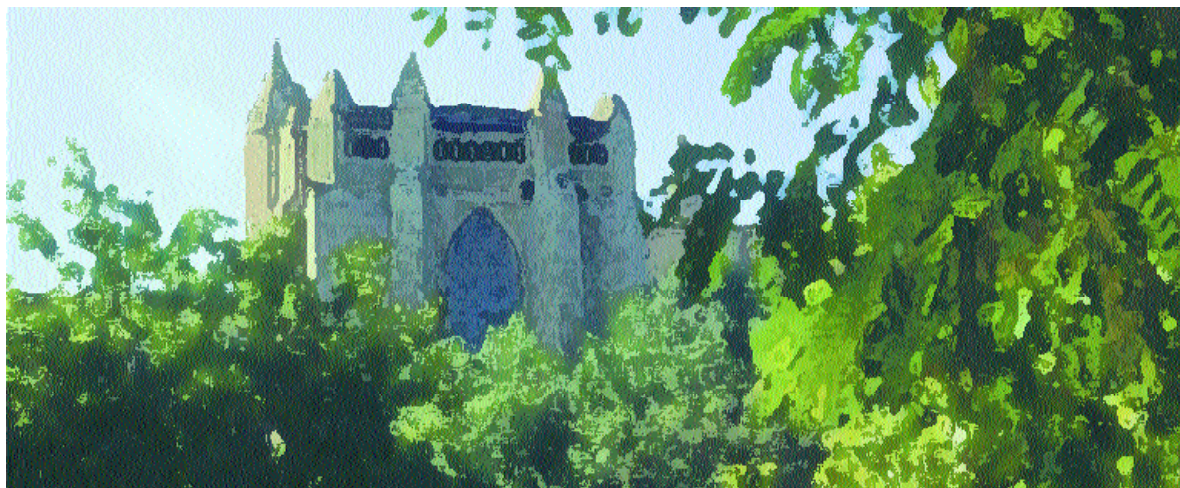
En la Declaración de Pamplona al hablar de nuevos ámbitos fiscalizadores, se pone de manifiesto que “estas nuevas facetas de la fiscalización exijan la incorporación en nuestro equipos de profesionales que no sean auditores financieros (arquitectos, ingenieros, técnicos medioambientales, urbanistas, etc.)”.

Todas las EFS más avanzadas del mundo de las que venimos hablando cuentan desde hace ya décadas con equipos multidisciplinarios, es decir, equipos que no sólo están formados por expertos en derecho, contabilidad y finanzas sino también por un personal especializado y cualificado en materias de diversa índole como la salud, el medio ambiente, la ingeniería, sociólogos, especialistas en gerencia pública, etc... Así, por ejemplo, los equipos responsables de realizar fiscalizaciones operativas deben estar formados por auditores con conocimientos contables y matemáticos así como por personal especializado en otras ciencias como estadística, evaluación e investigaciones sociales, defensa, en banca, en sanidad, etc..²⁵ Otras veces, cuando el objeto de la fiscalización lo requiere, las EFS cele-

²³ D.M. Walker. “Shared values and future visions”. *Washington D.C.: International Journal Government Auditing* . Abril 1999. URL<http://www.gao.gov/about/history/gaohistory_present.htm. “Introduction to GAO history: “David M.D.Walker: Supporting Congress and making GAO a model organization for the Government, 1998 to present”.

²⁴ P. Jiménez Rius. *Hacia un modelo ideal de Entidad Fiscalizadora Superior para el siglo XXI* (Tesis doctoral. Universidad Pontificia de Comillas, 2006).

²⁵ National Audit Office: *National Audit Office Corporate Plan 2004-2005 to 2006-2007*. Junio 2003. Londres.



bran contratos muy concretos con expertos en dicha materia cuya colaboración en la fiscalización se reputa imprescindible.

Del análisis de la Declaración de Pamplona entendemos que sus firmantes parecen compartir la reflexión del ex-Auditor General de Canadá, D. Dessautels que tiempo atrás señaló que “la fuente de riqueza más importante de nuestra Oficina, son los equipos de auditoría multidisciplinarios, gracias a los cuales hemos alcanzado el éxito en nuestro trabajo”²⁶.

La innegable necesidad de contar con este tipo de equipos es una realidad que los órganos responsables del control de los fondos públicos no pueden negar si quieren cumplir fielmente con la misión que tienen encomendada.

f) La evaluación de las políticas públicas

Por fin, en nuestro país, y gracias a la Declaración de Pamplona se ha reconocido que “otro de los nuevos ámbitos del control de los fondos públicos tiene que ver con la evaluación de las políticas públicas en relación con el desarrollo sostenible. Vivimos en una sociedad concienciada de la necesidad de hacer compatible el desarrollo con el cuidado del medio ambiente. De hecho, la teoría de la auditoría pública ha añadido la ecología a las tradicionales Es que deben marcar la actuación de los gestores públicos:

eficacia, eficiencia, economía y equidad. Evaluar esas políticas medioambientales y relacionarlas con la ordenación del territorio, urbanismo, infraestructuras, etc., es una de las vías de futuro para la auditoría del sector público”. Desde hace varios años, los expertos en materia de control público han puesto de manifiesto la necesidad de que los órganos responsables del control de los fondos y la gestión pública comenzaran a fiscalizar también las políticas públicas. Nunca como hasta ahora en la Declaración de Pamplona, estos órganos se habían pronunciado con tanta claridad.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que otras EFS que ya llevan varios ejercicios fiscalizando las políticas públicas gestionadas por sus respectivos ejecutivos, han tenido que dejar muy claro que estas Entidades únicamente deben fiscalizar y pronunciarse sobre los aspectos económicos y financieros derivados de dichas políticas no deben pronunciarse sobre la políticas en sí misma.

Así, en mayo de 1993, la Comisión Parlamentaria de Asuntos Gubernamentales de los Estados Unidos encargó a la “National Academy of Public Administration” (NAPA), un estudio para el examen y fiscalización de los métodos de gestión y trabajo de la propia GAO. En el mencionado estudio se advirtió que el prestigio, autoridad y credibili-

²⁶ Office of the Auditor General: *Performance Report*, 2000. Ottawa.

dad de la Entidad se vería en entredicho si se continuaba involucrando a la GAO en el diseño y definición de las políticas públicas. Aunque en los últimos tiempos, la Entidad ha puesto un enorme énfasis en el análisis y diseño de estas políticas, lo cierto es que su misión no consiste en la elaboración de las mismas sino en la aportación a los parlamentarios de la información necesaria para que sean ellos los que las elaboren. “La GAO –continúa diciendo el estudio de la NAPA– debería tener precaución a la hora de entrar a formular y analizar las políticas públicas ya que en este aspecto podría estar invadiendo competencias propias de los órganos legislativos y ejecutivos”²⁷.

En Canadá, y a consecuencia del Informe Wilson, se aprobó la Ley del Auditor General de 1977 que amplió las funciones del Auditor General. A partir de esta norma, la Oficina no sólo debía examinar la corrección de los estados financieros sino también cómo el gobierno ejecutaba su mandato. Esta norma dejó claro que la función principal del Auditor no era examinar las políticas públicas sino cómo estas políticas se habían gestionado.

En 1995, en Canadá, ante la preocupación nacional e internacional por las políticas públicas de protección medioambiental, se creó junto al Auditor General, la figura del Comisario del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. Durante todos estos años, este Comisario ha venido realizando una magnífica labor de control del ejecutivo canadiense en materia medioambiental²⁸.

El Tribunal Federal de Cuentas de Alemania ha señalado que su misión no consiste en realizar juicios valorativos sobre las políticas públicas diseñadas y ejecutadas por el Gobierno alemán sino en expresar su opinión y señalar las consecuencias económicas derivadas de las mismas. De acuerdo con las Normas de fiscalización²⁹, el Tribunal no puede

juzgar o valorar las políticas públicas sino que únicamente puede valorar y fiscalizar algunas consecuencias económicas derivadas de las mismas.

En definitiva, que los órganos responsables del control de los fondos públicos españoles han comenzado ya a tomar conciencia de la necesidad de fiscalizar las políticas públicas, conviene ahora adoptar las medidas necesarias para llevar a efecto esta idea.

IV. OBJETIVO FINAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS Y DE LOS OCEX DE ESPAÑA: CREAR UNA CONCIENCIA PÚBLICA DE CONTROL

La Declaración de Pamplona comienza y termina con la excelente idea de la necesidad de crear “una conciencia pública de control” en los gestores y en los políticos. En concreto, se señala que “los órganos autonómicos de control externo hemos intentado crear en el ámbito de nuestras Administraciones una conciencia pública del control, entendido no como un fin en sí mismo, sino como un medio que contribuya a una gestión cada día más transparente y eficaz. Consideramos importante que esta cultura cale en todos los ámbitos de la gestión pública, tanto en sus responsables políticos como entre los gestores, con el fin de que nuestros diagnósticos y recomendaciones sean útiles entre quienes administran el dinero público...”

En definitiva, veinticinco años después de comenzar la andadura del control externo autonómico, consideramos que se ha cumplido un ciclo que ha servido para extender entre los responsables políticos y gestores de las Administraciones la conciencia pública del control. Las instituciones, tanto de ámbito autonómico como local, aceptan nuestra labor y casi siempre comparten nuestros diagnósticos y los puntos débiles subrayados en los informes. A partir de ahora, sería importante que nuestras recomendaciones sean útil instrumento para mejorar

²⁷ En el asunto *Bowsher v Synar* (1986) la Corte Suprema declaró que la GAO, por ser parte del poder legislativo, no tenía capacidad para imponer al Presidente de los Estados Unidos la realización de recortes y ajustes presupuestarios.

²⁸ URL <<http://www.oag-bvg.gc.ca>. “Commissioner of the Environmental and Sustainable Development”. Consulta, 12 de mayo de 2004.

²⁹ Artículo 6 de las Normas de Fiscalización del Tribunal Federal de Cuentas de Alemania.

día a día la gestión del dinero público, especialmente las referidas a la mejora de la eficacia. Al mismo tiempo, las instituciones de control tenemos que seguir avanzando hacia una auditoría cada vez más útil, es decir, una fiscalización que se introduce en nuevas materias como las citadas, que asume nuevos retos para tratar de responder de esta manera a la importante labor encomendada por nuestros parlamentos en representación de todos los ciudadanos”.

No debemos olvidar que uno de los antecedentes artísticos más remotos del control de los fondos públicos lo encontramos en el medioevo, en concreto, en el Palazzo Pubblico de Siena. Este Palazzo acoge una serie de frescos³⁰ representativos de la buena y mala administración de los fondos públicos³¹. Así que, cuando hablamos de la buena gestión pública, del buen gobierno, en definitiva, de “la conciencia pública del control” no estamos abordando un tema tan nuevo.

En la actualidad, con el Estado Democrático y de Derecho instaurado por la Constitución de 1978, los responsables públicos de nuestro país, cada uno en su respectivo nivel de responsabilidad, deberían adoptar medidas necesarias para garantizar a los ciudadanos una mejor y más transparente gestión y rendición de cuentas públicas³².

Durante las etapas de la Burocracia y de la Nueva Gestión Pública, los órganos de control externo han desarrollado un papel excelente en el control del manejo de los fondos públicos. No obstante, en la nueva era de la Gobernanza, estas instituciones de

control, por su larga trayectoria histórica, por su excelente reputación, por su consolidada experiencia y por la prestigiosa formación de su personal, están llamadas a realizar funciones mucho más ambiciosas que la del mero control contable y/o jurídico de los fondos públicos, funciones que han sido brillantemente expuestas en la Declaración de Pamplona.

García Regueiro ha señalado que “tal y como están las cosas, el país, la nación entera, acogerá con agrado el nacimiento de un Tribunal de Cuentas eficaz.... De no ser así, el ciudadano terminará por no creer a los que dicen, sin duda con recta intención y buena voluntad, que se proponen atender al interés público y general. Para ello es imprescindible potenciar y dejar funcionar, sin miedo, a un Tribunal de Cuentas plenamente independiente³³”. Y, exactamente lo mismo puede predicarse de todos los OCEX. Todo ello, sin olvidar que “dada la carencia de líderes públicos confiables, una Entidad Fiscalizadora Superior – y lo mismo puede señalarse con relación los OCEX- pasiva, aunque claramente calificada, podría considerarse como cómplice del mal manejo de los fondos públicos³⁴”.

En conclusión, los ciudadanos, los gestores, los políticos y los auditores españoles debemos estar plenamente agradecidos a los firmantes de la Declaración de Pamplona ya que a partir de la misma, por todo lo anteriormente señalado, puede surgir una nueva etapa en el control de los fondos y la gestión pública en España.

³⁰ Estos frescos fueron realizadas por Ambrogio Lorenzetti entre los años 1338 y 1340. Por un lado, en “la Alegoría del buen gobierno”, vemos los símbolos del bien común, incluyendo las principales virtudes, rodeados por los representantes de la ciudadanía. El tema sigue con un par de frescos que muestran los efectos del buen gobierno en la ciudad y en la campaña: armonía, justicia y abundancia material en el comercio y la producción agrícola. Por el otro lado, en “la Alegoría del mal gobierno” está retratada la tiranía, con símbolos de vicios como la injusticia y el engaño. Sus efectos en la ciudad y en la campaña incluyen incendios, saqueos y estancamiento de la vida económica.

³¹ P. Jiménez Rius. *Un nuevo Tribunal de Cuentas para España: requisito imprescindible para una Administración Pública eficiente y responsable en la era de la Gobernanza*.

³² I Congreso Nacional de Auditoría del Sector Público. Toledo, abril 2004.

³³ J.A. García Regueiro. “Eficacia e independencia del Tribunal de Cuentas”. *Revista Razón y Fe. Revista Hispanoamericana de Cultura*. Tomo 234. 1996. Pp. 209-217.

³⁴ J. Graham Joscelyne (Auditor General del Banco Mundial). “Gerencia financiera integrada del sector público: un rol central para las Entidades Fiscalizadoras Superiores”. *Revista Internacional de Auditoría Gubernamental*. Octubre 2003.